

福祉国家論について

森 正 夫

さいきん福祉国家について論じられる機会のはなはだ多くなった。その接近の立場も経済政策・財政政策の立場から、社会保障の立場から、あるいは法律学的見地からなど多岐にわたっている。国家という巨大な機構の發展をとらえるには、これら多くの立場からの接近の成果が綜合され、ないしはそれぞれの視点相互間の連関が明確にされてはじめて、一層正しく解明されるものといえよう。しかしそのような綜合は至難の課題である。本稿の意図もかかる綜合化は望めないにしても、福祉国家論で問題となっている諸側面をとりあげ、従来の見解に疑問を提出するとともに、できればそれら相互間の関連について考えてみたいというものである。

一

周知のように福祉国家という言葉は極めて新しく、こんどの戦争後のものである。しかし福祉国家を準備する諸施策は今世紀の初めころから徐々に姿を現わしている。この福祉国家の發展はどのような事情によってもたらされたか。フリードマンは社会福祉国家の發展の主要な原因としてつぎの三つをあげている。その第一は西欧社会の産業化と都市化である。現代の産業社会では大衆は緊密な物質的経済的相互依存関係にある。混乱を避けるためにより多く

の警官、信号、道標が必要である。第二は社会哲学の発展である。過去三〇年間に世論と政党の立法政策に大転換が起った。国家は雇用政策にたいし、また住居、労働条件等の最低水準確保にたいし責任を有する。産業や公益事業の社会化が次第に認められるに到った。第三は不幸にも恒久的な特色となつた西欧社会の戦争のための動員および準動員である。このような三つの側面での社会の発展が、法律上の觀念に影響をあたえ、立法の側面で福祉国家への動きがみられると、フリードマンはのべている。⁽¹⁾ここにあげられた三つの原因だけで、福祉国家が發展するにいたつた事情をよく説明できるかどうかは疑問である。しかしここではこの問題には深く立ち回らない。ロブソンは福祉国家の思想的系譜として、フランス革命の自由・平等・友愛の理想、ベンタムの功利主義哲学、フェビアン社会主義の重要産業の公有の原理、ケインズの経済理論、ウェップの産業民主主義の理念などをあげている。⁽²⁾これらをみても福祉国家發展の原因としてはフリードマンのいうよりも遙かに多面的な事情を考慮しなければならないことがわかる。

つぎに福祉国家の条件として従来から指摘されているものをあげてみると、大約つぎのようなものになると思う。

- 1 完全雇用政策の推進
- 2 最低賃金制の実施
- 3 所得再分配政策
- 4 社会保障制度の確立
- 5 経済安定をねらう国民経済の計画化
- 6 所有権制限の一方式としての重要産業の国有化
- 7 個人の自由と尊厳の確保
- 8 議会民主主義の確立

この諸条件の中ははじめの四項目は特に、貧困、失業といった社会悪をなくするための方策であり、5、6はこれと

関連して経済的安定と民主化に近づくための方策である。しかしこのような諸方策がとられる反面で、国家独占資本主義の発展強化という事態が現実にあるわけで、一見矛盾するようにみえるこの二方向への経済的発展の理論づけが必要であろう。

7の個人の自由と尊厳の問題は、単に法律的観点からの基本的人権の擁護といった狭い意味に解すべきではない。むしろ他の諸項目のいわば根柢ないし目標となるもので、福祉国家の理想の確認ともいうべきものであろう。

最後の議会民主主義の確立は、項目の数からいえば一項目であるが、上述の経済的諸条件全体と等しい重要性をもつものである。つまりそれは経済的諸条件を達成するための過程として不可欠のものであるばかりでなく、それ自体が政治的自由の保障という理想と結びつくものとして把えられている。

以上のような諸条件を考えると、福祉国家を成立せしめるにいたった世界観としては、個人の自由・平等を高い価値としてかかげる個人主義功利主義の世界観が根柢にあるといえる。しばしば福祉国家は過去の夜警国家とか自由放任主義の国家に代って、社会や公共の福祉を尊重し、国家の統制干渉の強化されたものとして説かれている。しかしここで注意しなければならないのは、夜警国家論でも、今世紀に入ってから多元的国家論にしても、その根柢に自由主義個人主義の世界観があるわけで、福祉国家が論じられるばあいにも、その自由主義の伝統は全面的に否認されたのではないということである。否定されたのは一部の人々の自由放任の経済活動であり、それも他の一般大衆の自由と福祉とを傷なうおそれのある場合に限り、制限されるのも止むを得ないとの考え方である。換言すれば個人の自由と社会の福祉との調和は、現実的な施策により一つの妥協として成り立つのではないか、ということである。福祉国家論者の立論の中に共通にみられる、一種の理想主義的ないしは楽観的傾向もここに根ざしているわけで、多くの論者の批判もまたこの点に向けられる。しかしこのような調和点は果してあり得るものか否か。これが最大の論点であらう。

法律学的立場から福祉国家を論ずるばあいには、共通の見地として市民法から社会法への発展を中心として論じられることが多い。古典資本主義時代にあつては、「所有の自由」「契約の自由」「過失責任」を基本的原則とする市民法の時代であつた。市民法そのものも永久不変の原則ではなく、歴史的にみれば過去の支配者に對するブルジョアの権利の要求、あるいは旧い国家からの自由の獲得の法的表現であつた。時代は移りいまや資本主義国家の支配的勢力たるブルジョアに對して、新しい階級の権利の要求が問題となり、社会法への動きが現われたといえる。

社会法なる名称は近時のものであるが、社会法そのものの先驅形態は、イギリスにおいては産業革命の進行とともに既にあらわれ、一八〇二年の最初の工場法で明確となり、その後次第に多く現われるにいたつた。フランスでは一八四八年の成年男子労働法規制定の原則を定めたとし、この方面の立法は次第に多くなつた。ドイツでも社会民主主義運動に啓發されて、社会改良的社会政策が促進された。このように一九世紀中葉より今世紀に入るころまでが社会法のいわば生長期である。今世紀に入つてからイギリスでは社会サービス政策の前進により、またドイツでも第一次大戦後のワイマール憲法下において、労働法、經濟法の目ざましい進展をみるにいたつた。⁽³⁾

それでは市民法から社会法への発展は、どのような事情によつて生じてきたのか。この点についての法律学者の説明は、一般に資本主義の高度化とか、労働運動の激化、社会運動の昂まりという程度の説明の域を出ないものが多く、必ずしも明快ではない。また社会法があらわれる過程において、国家の役割とその性格とがどのように變化したかについても、必ずしも十分な説明はなされていないように思う。例えばフリードマンは福祉国家の法的側面として五つの機能をあげているが、これらのうち社会法の発展に関しては最後の諸集團の調停者としての行政機能がとくに関連が深いと思われる。この点についてフリードマンのところでは、多くの国家は今日慢性的危機の状態にあ

り、このような中で国家は価格や賃金の決定に影響を与えると同時に、諸々の産業平和を維持する諸方策によって、利害対立する諸集団に介入しなければならぬ⁽⁴⁾。しかしその調停者の役割は決して階級的中立のものではなく、また社会法成立の当初の頃と現在とでは性格が変わっていると思われる。この点の追求こそ福祉国家出現の事情を明瞭にするものではないかと思う。

ここで注意すべきことは市民法から社会法への発展があらわれても、そのことは決して法そのものの形式に変化が現われたり、法による支配が無効になったことを意味するものではないことである。ここにいる法の支配とはダイシーの有名な古典的原则にみられるように、議会の優越と法の支配の原則、そこでの自由とは人民の自由と權利、就中財産權と人身の自由に求める考え方であり、市民法的思想に支えられたものであった。福祉国家においては、このダイシーの法の支配はある程度修正されねばならない。国家活動の範囲は拡大し多様化していくが、行政權の拡大と法の支配とをいかに調和させるかが問題となる。しかしながらフリードマンもいうように「計画社会の形成は……それはかならずしも、民主主義の基本的諸価値の排除ならびにそれとともに、法の支配の排除を意味しない⁽⁵⁾」つまり法の支配はいぜんとして続いている。ただ重大な変化は法をつくりだす政治的過程の上にあらわれており、また法そのものがいかなる種類の權利義務關係を規制するか、また従って誰のための法であるかの点に変化があらわれている。社会法によってまもられる社会權は、一九世紀的市民權や自由權の否定ではなく、その質的な変化をしめすものと考えられる。かかる質的变化をもたらしたものは何であつたか。

三

社会法の問題と関連して、ここでは工場法や労働立法の立法主体としての国家の問題について考える。もっと端的にいえば、従来わが国の社会政策学者の間で社会政策の主体として社会的總資本としての国家ということがいわれて

いるが、その点について考えてみたい。わが国の社会政策学界には社会政策の本質論争といわれる理論対立があるが、そのいずれの立場にあっても、社会的総資本としての国家という考え方は支持されている。そこでここではいわゆる生産力説の立場にたつ大河内教授の所論をとりあげる。

教授によれば資本主義社会にあっては、その存続のための不可欠の生産要素としての「労働力」の保全培養の策として、社会政策があらわれる。労働力の無限の喰潰しをやろうとする個別資本の吸血鬼の渴望に対して、総体としての資本はむしろ労働力の保全培養を考えようとする。これが社会政策である。個別資本は「労働力」に対して短期的視野しかもたないのに、社会的総資本は、産業社会総体が長期にわたって一定量の労働力を確保できるように配慮するものである。教授はマルクス『資本論』から「要するに資本は、社会から強制されることのないかぎり、労働者の健康や寿命について顧慮することはないのである」の箇所を引用して、マルクスがここにいう「社会」は明らかに個別資本に対する社会的総資本の立場を言うものであるとする。そしてこのような社会的総資本が社会政策の主体であるが、元来社会的総資本とはいわば一つの擬制であって、資本制的産業社会の悟性とも考えられるが、その「社会的総資本の立場は、現実的には、近代国家によって代表せしめられることになる。……近代国家を以て、総体としての資本の意志の執行人と考えることにはなほ問題が存在するであろうが、筆者はここでは国家論そのものには姑く立ち入らないこととし、ただ総体としての資本の意志は、近代国家の権力機構を通して最もよく代表せられている」と述べている。この見解に対していくつかの疑問をのべてみたい。

まず第一の疑問として、社会的総資本としての国家という言葉は、実はマルクス自身によっても一度ものべられていないのではないかということである。筆者はいまここでマルクス資本論の教義の詮索をするつもりもなく、またその資格もない。しかし社会政策学者は一般にマルクス流の階級国家論の立場にたっているが、社会政策の主体に関しては、マルクスの言わなかった社会的総資本としての国家という考えをつくったのではないか。マルクスは社会的総

資本とか資本とかいう言葉はよく用いているが、社会的総資本が直ちに国家であるとする考え方をマルクスに見出すことはできないようである。紙数の関係上ここで詳細な引用は避けるが、『資本論』の「労働日」の章を読めば、当時の政府や議会がいかに資本家に同情的な態度をとったかがよくわかる。同時にまた労働運動や世論におされて政府や議会が譲歩したこと、工場主の間にも立場の差異のあったこと、工場監督官は必ずしも一方的に工場主に有利な発言をしていないことをも示してくれる。つまりマルクスの方が工場法制定の過程をもっと政治的に把握していたと思われる。また教授によって引用されたマルクスの文章の中の「社会」は、教授の推論のように社会的総資本としての国家ではなく、労働者と資本家以外の第三者をも含めた社会ないし国家を意味していると解した方が、マルクスの他の文章との関連からみて穏当な解釈ではないかと思う。

第二の疑問点。右と関連して大河内教授自身も認めているように、近代国家をそのまま社会的総資本としてとらえることにはたしかに問題がある。純粹な経済学理論でならこのような国家の把握でも事足りるかもしれない。しかし立法や政策の本質を取り扱う学問で、このように単純化された国家の把握でよいものかどうか。このような把握は、社会政策の経済的必然性を特に強調した大河内教授にあっては、まだあるていど合目的な理解であるかもしれない。しかし階級闘争を重視する立場の学者においても、国家の把握については、殆んど同じ域を出ていない。近時社会政策学者にあっては、国家論についての反省ができてきているのは、当然のことといえよう。

第三の疑問点。個別資本にあっては本能的に労働力の喰潰しに向うものが、社会的総資本の水準では何故にこれを保全しようとの悟性が現われてくるのか。しかも教授によれば社会的総資本とは擬制であると。個別資本のもつ本能はどのような過程を経て、自己の本能を抑制する悟性に転化されるのか。社会的総資本が擬制なら、労働力の喰潰しの吸血鬼なる個別資本もまた、アダム・スミスのエコノミック・マンのように、一つの擬制ないし極限概念にすぎない。経済財の運動理論を樹立するには人間の恣意や情緒のような要素は極小限とすることが望ましい。しかし労働

保護政策のつくられる過程を経済理論だけで説明することには無理がありはしないか。個別資本の中にも労働力喰潰しの危惧が生じ、それに基づく考量打算が行なわれたであろう。個別資本家の中には一片の正義感や同情心を抱く者もある。また個別資本相互間でも、工場の規模、産業の種類によって工場法に対する態度は同一ではなかった。そのことは資本論の中にも随所にみられる。さらに議会は地主代表も含まれており全く工場主と同一の利害に立つとはいえない。証言を求められた医師、工場監督官、あるいは進歩的官僚はいかなる役割を果たしたか。労働者側の攻勢も決して無力ではない。これらすべてのかけひき、妥協、譲歩の上に工場法は成立する。個別資本の本能が総資本の悟性に転化されるのは、このような政治の過程においてである。同じ労働立法でも、工場法、労働運動関係立法、社会保険それぞれの場合に、その主体たる国家の演じた役割はつねに同一とはいえない。この点の反省も社会政策学者の間で最近ようやく行なわれるようになったようである。

社会政策を経済理論の対象としてのみ取り扱うことに限界を認めて、その政治的側面を強調しようとする立場もなはいとはいえない。例えば西村豁通教授によれば社会政策の本質は、「蓄積強行の過程に生ずる労働者階級の政治権力闘争を抑制し、その「自己解放」的要求を「合法的形態」にそらすための政治的なもの」である⁽⁹⁾。しかし教授の見解では労働運動の評価を単に経済的なものとしてではなく、体制―反体制の局面で理解することが必要だということに止まって、それ以上に政治的局面への考察は出てこないのではないか。そして社会政策の主体については、やはり社会的総資本としての国家という理解にとどまっているようである。

しかし右のような疑問を提出したのは、筆者もまた社会政策本質論争に参加しようというのではない。ただ社会法の発展と福祉国家の出現に関連して、社会的総資本としての国家の問題を検討する必要があると思つたからである。いずれにせよ社会的総資本としての国家という把握では、国家の政策を正しく理解することはできないのではないか。

四

福祉国家の問題を考えるばあい、国家独占資本主義との関連について考察することは是非必要であろう。イギリスのニュー・フェビアンズの一人ストレイチーは、独占資本主義・帝国主義・福祉国家・混合経済などの述語はいずれも「現代経済の特定の徴候」を選んで示すための語として用いられるとしている。¹⁰しかしかかる漠然とした用い方には疑問がもたれる。資本主義が国家独占資本主義の段階になっても、労働者階級の生活保障等の福祉対策が採用されていないければ、福祉国家ということはできない。戦前の日本や第一次大戦前のドイツをみれば、国家独占資本主義と規定することはできても、そこに福祉国家を論ずるわけにはいかないからである。

国家独占資本主義を論ずるにはまずレーニンの所説からはじめるのが順当であろう。レーニンによれば資本主義の矛盾は第一次大戦後の全般的危機の時期に一層深刻となる。これに対応するため独占体は国家権力を利用して自己の体制を補強しようとする。私的独占体と国家権力との癒着がつまり、国家の独占体への従属が強化される。かかる国家は独占ブルジョアジー、金融資本の巨頭たちの階級的支配の組織である。しかしこのような矛盾と危機は生産力の高度の発展と生産手段の社会化とによってもたらされたもので、かかる生産の社会化が進むことによつて、「国家独占資本主義が社会主義のためのもっとも完全な物質的準備であり、社会主義の入口」であるとする。¹¹レーニンの独占体と国家権力の癒着という考え方は一九五〇年に至り修正され、独占体への国家の従属として把える見解が支配的となったようである。しかし「癒着」と把えようと「独占体への国家の従属」と把えようと、両者の関係の具体的内容は必ずしも明瞭であるとはいえない。元来所有関係に基づく支配の理論を説くマルクス主義にあつては、資本家と地主の代表としての議会の権限の卓越している状態が好都合であろう。しかし各国の一般的傾向として議会の地位は低下し行政権が強化され、官僚機構が強大になっている。これに対応してマルクス主義でも一握りの独占資本家、政

治家、高級官僚が国家独占資本主義体制の支配者であるとする。しかし問題なのは独占資本家という概念である。資本主義が独占段階に入ったからといって、資本家が独占資本家になるというのは極めて曖昧な概念の使い方である。独占段階になれば大資本家であるのは金融機関や他の独占体であり、個人資本家の重要性和役割とは減退する。マルクス主義でいう生産の社会化とは私的資本家の支配力をこえた大機構に発展すること以外ならない。また独占体を動かすものは独占資本家ではなくいわゆる経営者であるというべきであろう。独占資本家による国家の支配という考えは、生産関係に基づく政治的支配の機構を単純な図式でしめそうとの試みであり、現代国家における政治と支配の機構をかかると図式で説明することはできないのではないか。

つぎにレーニンによれば国家独占資本主義は「社会主義のためのもっとも完全な物質的準備である」と。かかる見解はすでにエンゲルスにも認められるもので、生産力の発展によって生産手段の社会化と私的所有との矛盾が現われる。生産の社会の形態としてまず株式会社が現われ、ついでトラストが、そしてトラストによる搾取が余り甚だしくなると国家による生産の管理、つまり国有化が現われるとしている。⁽¹²⁾レーニンにあつては国家独占資本主義ないし帝國主義は資本主義の最高の段階として、それが生産の社会化と経済の計画化が進むという意味では社会主義の物質的準備が整ったものとみる。ここでの問題点は生産手段の社会化と私的所有との「矛盾」が生ずるとの捉え方にある。それが矛盾であるが故に必然的に社会主義段階に進まねばならないという歴史観がそこにはみられる。もしそれを矛盾として捉えるのなら、その矛盾は上述のように資本家から経営者への交替という資本主義の変質の側面に、資本の対応が既に現われているともいえる筈である。またここで社会主義への物質的準備は整ったとしても、マルクス主義においては資本主義体制下にあつては社会主義への移行は結局革命によってのみ達成できるとする。後にものべるように、この点は議会民主主義を尊重する福祉国家論の立場と基本的に対立するところである。両者の見解の差異はまた、国家は誰のためのものであるかとの国家本質観についての見解の差異にもかかっているといえよう。

マルクス主義においても通常国家独占資本主義の本質を国家の独占体への従属にもとめる見解においては、その成立の原因として戦争あるいは恐慌という資本主義の矛盾の激化をとりあげる。たしかに戦争遂行中と戦後の恐慌の中で独占への集中化が進むし、国家の経済への介入も促進される。反面労働者の生活保障の必要に迫られてこの面の施策は充実される。上述のように戦争への不断の動員が福祉国家を発展させたことはフリードマンも指摘している。

国家の経済への介入は原料の供給、生産分配の統制、カルテル政策、金融・信用および外国為替の領域等での国家の統制強化の形をとる。さらにこの他に重要な側面として国家は財政政策により経済界の景気変動を調整し、経済発展の方向を左右するほどの影響力すらもつようになる。国家財政の観点からみてかつては「安上りの政府」であったものが、次第に金のかかる政府にかわってきたといわれる。しかし元来「安上りの政府」というものはかつて現実に存在したことがあるだろうか。例えばイギリスの救貧法の歴史をみただけでも、それは存在しなかったと言えるようである。むしろそれは当時の主たる担税者でありまた政治的支配層であった資本家たちの願望であり、彼らの眼からみればあいの非生産的な支出をできるだけ圧縮しようとの希望の現われとみるべきだろう。今世紀初め頃からのサービス政策の発展によりこの面の国家支出は増大するが、第一次大戦後の恐慌不況を契機に国家の経済への介入は活発となり、積極的な財政政策が採用される。「安上りの政府」という方針が放棄されるにいたったのは、むしろ独占資本の自衛策でもあった。サービス政策や所得再分配がとられた一つの理由としては、厚生経済学やケインズ経済学の与えた影響もあろう。しかしケインズ理論は恐慌の最初から知られてはいなかった。むしろ恐慌と大量失業の難関をのり切るために試行錯誤的にとられた政策が、ケインズ経済学によって理論的に裏打ちされたものである。所得再分配や社会保障の施策あるいは公共投資は有効需要を喚起し、恐慌を回避するビルト・イン・スタビライザーであるとの理論が支持された。上にみたワイマール憲法下の法治国家政策が、ロシア革命の与えた影響によるところが大きいように福祉国家的施策の充実是一面で労働者階級への階級的譲歩であると同時に、反面では独占資本にとっても恐慌

を回避するための内在的論理があったとみなすべきであろう。

五

福祉国家において経済的福祉を一般国民に保障する方策としては種々あるが、ここではまず社会保障についてのベ
 る。イギリスにおいては社会保障という言葉はともかく、その先駆の施策は通常今世紀初めの社会サービス政策に求
 められている。かかる政策の現われた背後の事情としては、チャールス・ブースなどの社会調査の与えた影響もある
 うが、やはり社会主義思想の滲透と独立労働党の進出とをあげなければならない。「ロイド・ジョージをして閣内で
 社会改良を押し進めることの必要を確信せしめたのは、この明白な社会主義の「ブーム」であつたかもしれない」⁽¹³⁾と
 ペリングはのべている。ロイド・ジョージの政策には社会主義者は必ずしも賛成ではなく、いわば労働党と自由党と
 の妥協の上でこれらの政策が押し進められた。しかし第一次大戦中はあらゆるサービス政策は姿を消した。一九一八
 年労働党の大会で、シドニー・ウェッブの起草になる政策声明書『労働党と新しい社会秩序』が採択されたが、これ
 はその後三〇年以上にわたり労働党の政策の基礎となった。その第一は国民最低限の観念、第二は産業の国有化、第
 三は高所得者に対する重税による社会政策の実施、第四は国民の富の余剰は教育と文化の機全の拡大にあてられる
 べきであるとするものであつた。⁽¹⁴⁾

このうち特に社会保障に関係の深いものは第一の国民最低限の要求である。これは最低賃金や失業対策の問題処理
 に当って重要な指針となった。第一次大戦後失業は最大の社会問題となった。失業の激増と慢性化の故に失業保険は給
 付を延長したり拡大したりする措置をとったが、それでも増大する失業に対処できなかった。こうして失業保険の枠
 をこえた国家的失業保障の観念が現われてきた。たしかに「拡張給付は院外扶助である」⁽¹⁵⁾。そのような配慮の根拠に
 国民最低限の要求が生かされているといえる。失業保険は一九三四年に新たに失業法がつくられ、翌年には失業扶助

院もつくりられ失業対策が一層強化された。失業保険の発展とならんで救貧法も新しい展開を始めた。一九〇九年の有名な救貧法の王室委員会の報告の後も、救貧法は抜本的改正を受けなかったが、結局一九二九年に長年続いた救貧委員会は姿を消し、古典的な苛酷な救貧法に終止符がうたれた。かかる発展の中に失業保険、失業扶助および救貧行政が次第に接近して、社会保障の理念を準備していったと思われる。

社会保険、救貧法の発展とならんで、第一次大戦後の住宅政策・公衆衛生・教育・都市計画など多様の社会サービスが急速に伸びている。ロブソンは福祉国家が二つの領域で発生し、その一つは公衆衛生・教育・工場規制その他類似的の事柄を処理するための社会サービスであり、他の一つは貧困の救済あるいは予防のために二〇世紀においてとられた行為であるとのべている。⁽¹⁶⁾ かかるサービス政策は第一次大戦後一層その種類も多く、規模も大きなものとなった。主な社会サービス費の中教育・公衆衛生・住宅の費用は一九一〇年頃と比べて第一次大戦後急激に増加していることが、数字の上で示されている。⁽¹⁷⁾ 以上のような社会サービス政策の前進はすべて労働運動や社会主義による成果とはいえない。独占体にとつても恐慌回避の面からみてある程度必要なものであったことは上述のとおりである。

戦後のビバリッジ・プランを骨子とする社会保障制度は、右のような発展の中からつくられたものである。それにしても戦後の社会保障はその包括性において、国民最低限の保障の点で、また保健サービスの進歩性などの面でたしかに革命的なものであった。ヒックスのいうようにそれは「多くの調査研究によつて、「生存水準」を上回るところに定められた国民生活の最低限の実現であつた」⁽¹⁸⁾。その所得再分配の程度は革新的なもので、所得は上から下へ、同じく水平的にも移転されるものである。当初均一・一給付の原則で出発した社会保障制度も、老令年金に關しては一九五九年に改正され、六一年より従来の定額部分に加えて、所得比例・一給付にもとづく比例年金制が積みあげられ、均一方式は一部修正されるにいたつた。とにかく社会保障が所得再分配と貧困防止に果たした役割は高く評価することができよう。

六

つぎに経済的民主化政策としての所得再分配と重要産業国有化について。今世紀初めより第二次大戦にいたるまでの期間においても、累進課税の採用などにより所得再分配は徐々に進んでいた。この期間における発展の一般的傾向としては、賃金と俸給の占める率は増大し、利潤及び利子と地代は減少した。それだけ労働者階級に対する分配が増大したといえる。それにも拘わらず一九三九年頃までは上層階級と一般大衆との開きは決定的であって、「国民の約一〇%が国民所得の半分近くを得ており、残る国民の九〇%が国民所得の他の半分を得ていた」⁽¹⁹⁾のが実情であった。

しかし第二次大戦の最中に思い切った累進課税によって所得再分配はかなり強力に行なわれ、これが戦後の改革をある程度準備したといえる。⁽²⁰⁾第二次大戦後労働党政府によって賃金取得者に有利な課税政策と社会保障とによって、

所得再分配は一層促進された。しかしその後の所得再分配の展開について多くの論文が現われたが、一般の通念に反して鋭い批判を行なったのはウィーバーである。彼によればイギリスの戦後の所得再分配は上層から下層への垂直的再分配ではなく、同一階層内での水平的再分配である。また労働階級の生活水準の上昇は主として、完全雇用と生産性増大による収入の増加に基づくもので、租税と再分配組織とに基づくものとは考えられないと。⁽²¹⁾これに対してピー

コックの反批判がなされたが、それによればウィーバーは労働階級の利益になると思われる他の政府支出の分け前を考慮に入れていないと反対し、「勤労階級が政府に払い込む分の全体を勤労階級が取り出す分の一部——測定しうる部分——と比較しているのである」とのべている。⁽²²⁾この測定できない部分は政府による不可分の支出にもとづくサー

ビスであるが、この不可分の支出の階層別帰属の試算はカーターによって行なわれた。⁽²³⁾この算定はそれほど容易なものではなく、カーターの方法にも疑問があるとされている。つぎにシアースは租税の機能についての分析をなし、戦前から一九四九年までの所得平準化傾向がその後逆転の動きを示していると、一九五五年の論文でのべている。⁽²⁴⁾また

ティトマスもこの二〇年間における所得均衡化傾向の發展を主張するペイシュとリドルの研究を批判して、一九四九年以降不平等度が増大していること、しかも最近数年間は家族的所有という点で一層著しく不平等が進行していることを指摘した。⁽²⁵⁾

以上のような所得再分配に関する論争から知りうることはまず第一に、所得再分配の把握は統計技術的にも多くの困難を含み、この点から意見の対立の生じている面があるように見える。つぎに国家による不可分の支出は今後ますます増大することが予想されるが、その評価と階層的帰属の問題は、所得再分配の性格を考える上で極めて重要である。この点を慎重に考慮しないで徒らに再分配の効果を高く評価すれば、ティトマスのいうように「福祉国家という言葉の催眠術」にかかるおそれがあるといわねばならない。いずれにせよイギリスでは一九五〇年頃から、所得平準化傾向はむしろ後退の傾向もあるようで、この点はかなり重要な意味をもつといえる。

つぎに重要産業国有化について。上述のようにフェビアン主義ではかなり早くから国有化の構想をもっていたが、第一次大戦後の情勢の中で現実化されることとなり、一九二六——三九年は国有化の方向で重要な發展がみられた。一九二六年には保守党の下で中央電気庁、イギリス放送会社が設立され、一九二九——三一年の第二次労働党政府の下で政府の関与による石炭産業のカルテル化、乗客運輸業の統合などが行なわれた。これらは直ちに今日の国有化に通ずるものではないが、いわゆる公社形態はこの時から姿を現わした。⁽²⁶⁾

一九四五年の総選挙で労働党は圧倒的多数の議席を得て初めて単独内閣を構成し、同年の党声明『将来を直視せよ』の中にもられた基幹産業国有化の線に沿って産業国有化が実現に移された。国有化の対象になったのはイングラント銀行を始め石炭産業、航空事業、運輸事業、電気産業、ガス事業、海外無線その他である。管理運営には公社があたりがそれは個々の企業の諸問題に応じて、適用は努めて画一性を避けるよう配慮された。⁽²⁷⁾これは企業の公共性と

能率性とを調和させる手段とみられ、政府の支配からの独立を可能にすることを意図したもので、ロブソンは二〇世紀の最も重要な発明であると高く評価している。しかし国有化は全面国有化にまでいたらず、一九四八年鉄鋼業国有化案の実施にあたつては極めて妥協的な方法がとられた。しかも一九五三年には保守党によつて再び国有化解除が行なわれた。⁽²⁸⁾かかる事情の下で国有化に対する労働党の期待も当初のものから次第に離れ、またこれに対する一般の評価もむしろ厳しいものが多くなっている。かかる批判としてはまず、つぎのようなものがある。

国有化されたのは生産性の低い産業で、第二次大戦直後には難問を抱えていた産業に対し、国家がてこいれしたにすぎない。従つて国有化といつても従来の私的資本と国家資本とが入れ替つたもので、所有と経営はやはり資本主義である。混合経済の中で国有企業が存続しようとすれば、資本主義的国有化の矛盾と限界が生ずる。「独占が国家を握つていれば、国有化された部門は結局、独占に奉仕する」というような厳しい批判すらある。つぎに国有化企業の経営の民主化の面での批判がある。経営理事会のメンバーとしては経営者の専門的能力経験が重視され、私的資本家的所有者は存在しなくなったが、反面労働者及び消費者の利益代表的性格の理事も参加できないことになつてゐる。しかし実情は理事会の大半は官僚や旧所有者によつて占められ、労働者出身の理事は年々減少してゐる。⁽²⁹⁾さらにまた経営能率の面からみると、私企業との関連上国有化企業の価格・料金を抑制してインフレを防止し、国有化企業を犠牲にしている一面がある。このため国有化企業に莫大な赤字累積を招いている。また賃金についても意識的に抑制がなされ、このため有能な人材の獲得を困難にしている。もちろん国有化企業の個々について検討すれば、国有化によつて技術的組織は整備され、労使関係や労働条件も改善されたものも少なくない。しかし国有化が上述のような性格のものであつたところから、結局国有化は社会主義への道というよりは、英国資本主義の矛盾を打開するためのものであつたともいえる。バーンズもこれはイギリス帝国主義の強化、労働者の階級思想を軟化させるのに役立つたと結論を下している。⁽³¹⁾

国有化に上のような難点があったためか、労働党の指導者たちは国有化に対する熱意をかなり早くから失ったようである。一九五六年に労働党主ゲイツケルの『社会主義と国有化』が発表され、五七年には労働党の『公共企業』、『産業と社会』が発表されたが、これらはいずれも国有化の将来に関して余り積極的な意欲をしめしていない。また一九五九年の労働党大会でゲイツケルは国有化が終局の目標ではなく、目標達成の手段にすぎない。従って生産・分配・交換手段の公有を目標とする党綱領第四条は修正されるべきであると要求した。⁽³²⁾

以上考察してきた経済的諸施策はすべてある意味で平等と結びついている。イギリスでは政治的平等の要求はかなり早くから始められたが、参政権の面で完全な平等が獲得されたのはようやく一九二八年の国民代表法によってである。経済的平等の要求はフエビアンたちによって主張され、これが福祉国家発展の原動力となった。それは生産、分配の平等だけでなく教育の機会均等の要求ともなつて現われる。貧困と無教育との関係についてはかなり早くから一般に知られていたが、イギリスでは教育制度の面で階級性が強く、近年次第に崩れてはいるがまだ完全に打破されたといえない。官僚制化が進むと専門的技能修得と地位獲得の上から教育は一層重要となる。そこで戦後のイギリスでも、教育制度の充実にかなりの考慮が払われている。

上述の経済的諸側面や教育の面での平等の要求は戦後しばらくの間はかなり急激に推し進められた。しかしその後平等観念についても、また貧困と必要の観念についても、労働党の指導者の間にかなり著しい変化があったようにみえる。⁽³³⁾「社会主義連盟」の見解によっても平等とは機械的画一化ではなく、機会の平等であるとの見解に変わっていることがわかる。⁽³⁴⁾深刻な貧困と欠乏とが解消され、一般の人々の平等の要求は熾烈でなくなったのであろうか。以上述べてきた老令年金の変化、所得再分配と国有化の後退、平等の要求の減退、これら一連の事態は相互に内的関連をもつものと思われる。これらの今後の動きは福祉国家の将来にとって重大な意味をもつだろう。

最後に福祉国家の政治的側面について。まず福祉国家の重要な特色として議会民主主義の確立ということが、多くの人々によってあげられている。つまりこれは一党独裁や全体主義の下では、一般民衆の自由と福祉との保障が危うくされるおそれがあるとの判断に基づいている。上述のように福祉国家は自由放任を否定するが、個人の自由と人権の尊重は不可欠の要件と考えるものである。自由の保障のために、また議会主義の前提としても労働者に参政権が与えられる。市民権が拡大され労働者にも参政権が与えられて平等原理に大きな変化が生じたことは、T・マーシャルものべるところである。⁽³⁵⁾ビュルドーによれば一九世紀の古典的な自由主義的民主主義は、支配される民主主義であった。しかし選挙権の拡大、社会主義理論の成長、大衆的組織の増大といった変化により、「支配する民主主義」への発展がみられると。⁽³⁶⁾このような発展はイギリスに最も適切にあてはまるだろう。選挙権の拡大の事実は直ちに労働者の政治への直接的参与を意味するものではない。しかしイギリスでは労働党が一九二〇年代から数度にわたって政権を獲得するにいたったことの意義は重要である。そのことは従来からも急進的とは言えなかったフェビアン社会主義思想を一層穏健なものにし、議会主義の土俵の上で保守党と政権交替の可能な政策をとらせるにいたった。しかも両党の間に深刻な階級敵視関係が見られず議会主義のルールが守られていることは、イギリスの福祉国家の政策を前進させる条件ともなった。ストレイチャーもいうように「イギリス労働党の最大の功績はその変質にある」。彼はこのような政治民主主義の方法によって経済的平等化の政策を遂行できると考えており、革命によらない政治民主主義の経済的成果を過小に評価することは、マルキシストの誤りであるとしている。しかし反面イギリス労働党の社会主義理論が極めて曖昧なものになるうらみも、この辺りにその理由が求められる。

つぎに福祉国家と官僚機構の強化について。官僚機構の整備強化はイギリスに限らず各国共通の傾向である。集産

主義の思想が受け容れられ国家のサービスが多岐にわたれば、各分野での専門的技術が必要となる。ラスキのいうように指導は「政治家から専門家へ」移される。委任立法の増加によって議会の役目は単に法律の捺印作業だけになり、その権限は次第に行政部に奪われ行政権力の集中は進む。レーヴェンシュタインによれば「党派の官僚や技術を習得したマネージャー（管理者）」という新しい支配階級が統治の舵を握り、資本家はどこかへ蒸発してしまったとしている。⁽³⁸⁾

マルクス主義の立場からはこの問題はどのようにみられているか。例えばハーヴェイ、フッドは「議会から独立するが支配階級と密接に結びつく行政装置」という考えをのべている。議会だけではない。「保守党の閣僚でさえ、大臣の椅子にすわってみて、自省の職員に対する自分の権限がいかに狭いかを知っておどろいたこともあった」という。与党大臣さえもっていない権限は誰の手中にあるのか。マルクス主義ではそれは一部の政治的指導者と高級官僚と背後の独占資本家であると考えようである。『独占』の著者アローノウィッチもイギリスに於ける政界の主要人物と独占とのつながりを指摘している。⁽⁴⁰⁾ あるていどそのような傾向のあることは事実であろうが、大臣すら官僚の任免権を自由に駆使できないとすれば、独占資本家が官僚機構を自由に左右できる実権をどうして手に入れることができるか。イギリスでは特に官僚制度は政治的中立で、いかなる政府の下でも最も能率的であることを理想としてつくられた。従って政権の座にあるものが最も自己に忠実なようにこれを利用することができる。従ってマルクス主義の説くように、官僚機構が労働階級抑圧のための装置として利用される傾向のあることは否定できない。しかしこの巨大な官僚機構は、極く一部の政治指導者、高級官僚、独占資本家の意のままに左右できるものであろうか。一旦できあがった官僚機構は技術的能率を貫こうとするし、また自己の機構の維持と拡大をはかろうとする。行政権の拡大もまたここにその根拠をもつ。さらにまた一部の高級官僚はとにかくとして、官僚個々人の思想的立場やその利害はすべて独占資本を擁護する立場に立つものとは思われない。このように官僚機構は一握りの資本家や政治指導者の自由

な制禦を超える機構に發展しつつあるのではないか。M・ウェーバーのいうように「将来いつの日にか、おそらく全人類は古代エジプト国家の土民のように……官僚行政が……その業務運営の仕方をそれ自身で決定するようになる」とき、不可避免的に無力な存在に化せられるかもしれない。⁽⁴³⁾「われわれもウェーバーとともに官僚機構の増大とその権力的地位の強化をおそれるものである。法律学者の中には、ドイツでは裁判所の統制が未発達であったからウェーバーのような論がでてきた。行政部の権力集中に対しては裁判所によってこれを抑止することができるとする者もある。⁽⁴⁴⁾しかし裁判所だけでこの行政権の増大を抑止できるものかどうかは大きな疑問である。福祉国家に於いては計画化による行政権力によって新リバイアサンをうみだす危険性のあることは、コーリン・クラークやハイエクなどによっても指摘されており、自由の確保について鋭敏なイギリス人としては当然の危惧であろう。

つぎに調停者としての国家について。現代国家の果す役割として、国内の相対立する諸団体の調停者としての役割がますます重要になっていくとみなす見解がある。たとえばミュルダルも市場組織化によって自由競争が妨げられる傾向を抑制するものとして、国家のもつ調停者の役割を重視している。⁽⁴⁵⁾またフリードマンも現代国家の調停者の役割を重視していることは上にのべた。今世紀に入って労働組合や経営者団体などの各種団体の重要性が増大して、国家主権の至高性に疑問がもたれるにいたった。多元的国家論では国家も各種団体と類似した性格のものとすらみられた。しかし国家はすべての点で他の各種団体と同一のものとみえることはできない。国家は特にすぐれて政治的な団体であり、その性質上各種部分団体の対立、殊に巨大企業集団と巨大労働組合組織との対立が深刻となるや、国家が介入あるいは調停の役割を引受けざるを得ない。しかし国家が労使のごとき階級対立をこえた公平な第三者的調停者であることはあり得ない。現代国家が資本主義国家である限りは、国家の行なう調停が資本主義体制維持に有利なものであることはいうまでもあるまい。その調停の妥協点は、議会における与野党の勢力、世論の動向、当該問題の性質等の考量の上で、いわゆる当事者の力関係の如何によって左右されるものであると考えられる。

以上のむすびとして一言付加する。福祉国家はイギリスにおいてさえまだ完全に達成されたものではない。上述のようにむしろ近年はその発展も一頓挫ないし反省の時期に到っている。しかし全面的な後退は到底考えられない。最初にのべたように福祉国家は個人と社会との現実的な妥協を見出そうとするものであるから、福祉国家においては政治的側面が特に重要である。上に考察したように法の側面だけでなく経済的諸施策においても、個人と社会との調和を見つめようとの政治思想が滲透してきていることが注目される。しかし福祉国家は理想国家とはいえない。かかる妥協をどこまで押し進めうるかが福祉国家の将来を卜することになる。過去においてもすべての支配形態において、支配の正統性を誇示する理念が掲げられていた。福祉国家の目標も現代の独占資本主義とその支配者のための階級支配を隠すヴェールに終るものだろうか。それは支配される大衆の側の態度にかかっている。

(本研究は昭和四二年度文部省科学研究費による研究成果の一部である。)

註

- (1) W. Friedmann, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, 1951, p. 277
- (2) W. A. Robson, *The Welfare State*, 1957, pp. 3~4.
- (3) 橋本文雄『社会法と市民法』一七四—二〇四頁。
- (4) W. Friedmann, *op. cit.*, pp. 298~307.
- (5) W. Friedmann, *Legal Theory*, p. 508. (内田繁隆編『福祉国家論』一四三頁より引用)
- (6) 大河内一男『社会政策(総論)』二八頁。
- (7) 同上書、三二頁。
- (8) 大河内一男先生還暦記念論文集第I集『社会政策学の基本問題』、中西洋氏の論文その他。
- (9) 西村豁通『社会政策と労働問題』一〇〇—一三五頁。

- (10) J・ストレイチー『現代の資本主義』（関・三宅訳）三九—四〇頁。
- (11) レーニン「さしせまる破局、それとどうたたかうか」、レーニン全集第二五巻、三八六頁。
- (12) エンゲルス『空想より科学へ』（浅野訳、岩波文庫）七七一七八頁。
- (13) ペリング『イギリス労働党の歴史』（小川訳）四三頁。
- (14) 同上書、七八頁。
- (15) M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, 1961, p. 210.
- (16) W. A. Robson, *op. cit.*, p. 4.
- (17) U・K・ヒックス『イギリス財政史』（遠藤・長谷田訳）三一頁に国民所得に対する各費目の比率の推移が示されている。
- (18) 同上書、四〇—四一頁。
- (19) ストレイチー、前掲書、六三—六四頁、一七〇頁。
- (20) K・H・アプスハーゲン『暴力なき革命』（中原訳）五九—七六頁。
- (21) F. Weaver, "Taxation and Redistribution in the United Kingdom", *Review of Economics and Statistics*, p. 32 (1950)
——小谷義次『福祉国家論』一五六—一六四頁より要約。
- (22) A. Peacock, *Income Distribution and Social Policy*, 1954。——小谷、前掲書より。
- (23) A. M. Cartter, *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, 1955, pp. 48—60。——小谷、前掲書、一六七—一七二頁。
- (24) D. Seers, "Has the Distribution of Income Become More Unequal?", *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, vol. 18 No. 1, Feb, 1956。——小谷、前掲書、一八七—一九五頁。
- (25) R. M. Titmuss, *Income Distribution and Social Change*, p. 40。——小谷、前掲書、一九七—二六頁。
- (26) 布目真生『英国国有化産業の研究』二二—二七、二四—二七、一七七—一八四頁。
- (27) W. A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, 1960, p. 78.
- (28) 布目、前掲書、二九八—三二八頁。
- (29) 西沢富夫『国有化問題の研究』（山本政一『英国国有化企業経営論』、一四九頁より引用）
- (30) 藤城和美『イギリス労働党の国有化政策』（鈴木安蔵編『現代福祉国家論批判』所収、一五四頁）

- (31) E. Burns, *Right Wing and Labour*, p.14 (藤城、前掲論文より引用)
- (32) 布目、前掲書、三五五—三六二頁。
- (33) 高須裕三『福祉国家の動向』一五五頁。
- (34) 長守善『福祉国家イギリス』七五—七七頁。
- (35) T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, 1964, pp. 71~95.
- (36) R. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, 1962, p. 471. —レービン『現代憲法と福祉国家』(中山・畑中訳) 八二—八四頁より
- (37) レービン、前掲書、六三頁。(38) 同上書、四一頁。
- (39) J. ハーヴェイ、K・フッド『イギリスの国家構造』二二—二三頁。
- (40) S・アローノウィッチ『独占』(佐藤・高倉訳) 一〇七—一二頁。
- (41) M. Weber, *Gesammelte Political Schriften*, 1958, S. 319 f. —レーヴェンシュタイン『マックス・ウェーバーと現代政治』(得永訳) 五三頁より引用。
- (42) レーヴェンシュタイン、前掲書、五九—六〇頁。
- (43) ミュルダール『福祉国家を越えて』(北川監訳) 四四頁以下。